



律师高端业务培训授课实录系列丛书

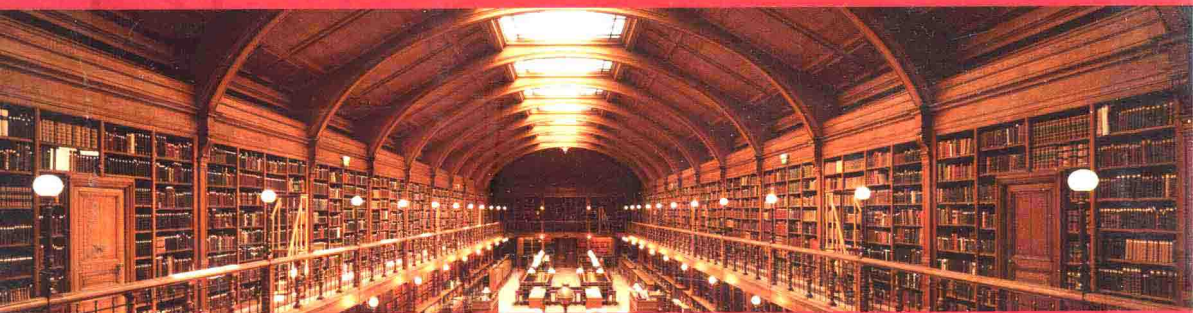
总主编：徐建 龙翼飞

律师教育
第一品牌

土地律师实务

TUDI LVSHI SHIWU

中国人民大学律师学院 组编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



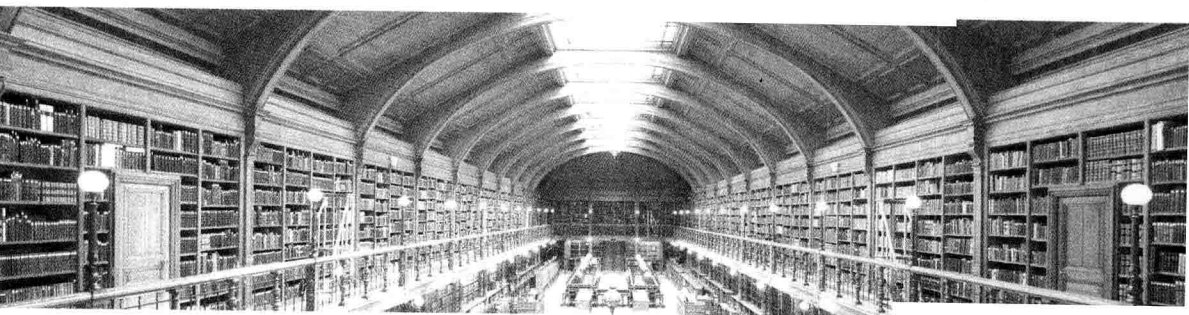
律师高端业务培训授课实录系列丛书

总主编：徐 建 龙翼飞

土地律师实务

TUDI LVSHI SHIWU

中国人民大学律师学院 组编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

土地律师实务 / 中国人民大学律师学院组编. —北京: 法律出版社, 2015. 5

(律师高端业务培训授课实录系列丛书/ 徐建, 龙翼飞主编)

ISBN 978 - 7 - 5118 - 7911 - 0

I. ①土… II. ①中… III. ①土地法—基本知识—中国 IV. ①D922.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 090964 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/沈小英 刘晓萌 吴 镡

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/财经出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/固安华明印业有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/18.5 字数/292 千

版本/2015 年 6 月第 1 版

印次/2015 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 7911 - 0

定价: 48.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

律师高端业务培训授课实录系列丛书

编辑委员会

- | | | |
|----|-----|-------------------|
| 主任 | 洪道德 | 中国政法大学刑事司法学院教授 |
| 委员 | 黄士林 | 中国人民大学律师学院理事会副理事长 |
| | 刘春田 | 中国人民大学知识产权学院院长 |
| | 刘瑞起 | 中国人民大学律师学院副院长 |
| | 薛庆予 | 中国人民大学律师学院行政总监 |
| | 黄海星 | 中国人民大学律师学院理事会理事 |
| | 任湘清 | 中国人民大学律师学院特别顾问 |
| | 万 春 | 中国人民大学律师学院特别顾问 |
| | 孟 扬 | 中国人民大学律师学院特别顾问 |

审定委员会

- | | | |
|----|-----|------------------------|
| 主任 | 何 悦 | 天津大学文法学院教授 |
| 委员 | 邱贵生 | 中国人民大学律师学院发展策划委员会主任 |
| | 王耀华 | 中国人民大学律师学院发展策划委员会执行副主任 |
| | 韩玉胜 | 中国人民大学律师学院副院长 |
| | 张 林 | 中国人民大学律师学院助理院长 |
| | 徐孟洲 | 中国人民大学法学院教授 |
| | 陈里程 | 中国人民大学律师学院特别顾问 |
| | 李争平 | 中国人民大学律师学院特别顾问 |
| | 王洪涛 | 中国人民大学律师学院特别顾问 |

丛书编辑办公室

- 邓小林 中国人民大学律师学院办公室主任
陈 云 中国人民大学律师学院办公室副主任
周 洁 中国人民大学律师学院院长助理
杨洪浦 中国人民大学律师学院院长助理
黄 河 中国人民大学律师学院院长助理
蒋镇远 中国人民大学律师学院项目培训部执行主任
高巍巍 中国人民大学律师学院院务秘书兼办公室主任助理

律师高端业务培训授课实录系列丛书

编写说明

中国人民大学律师学院成立于2009年4月。学院的目标是:培养律师方向的法律硕士专业研究生;对在职律师进行高端业务的培训;与国外的律师教育培训机构进行有效合作。

根据律师业务不断发展的需要,律师学院已经举办了20余期律师高端业务培训班,取得了很好的效果。我们聘请了100余位业务精湛的知名律师作为客座教授为培训班学员授课,他们既有理论又有实践,业有所长,术有专攻,得到了学员们的一致认可和好评。

培训班内容广泛,涵盖了律师业务的各个方面,包括证券发行上市律师实务、房地产法律师实务、刑事辩护律师实务、律师事务所管理高级研修、商标与反不正当竞争法律师实务、著作权与专利法律师实务、建设工程律师实务、公司并购律师实务、企业法律风险管理律师实务、风险投资与私募股权律师实务、婚姻家庭与继承律师实务、金融法律律师实务、矿业与能源法律师实务、合同法律师实务、土地法律师实务、招投标与拍卖律师实务、民商事争议解决律师实务、保险法律师实务、市场拓展与品牌管理律师实务、劳动与社会保障律师实务、信息网络与高新技术法律师实务以及税务、会计与律所财务管理,等等。此外,我们还在每年举办西部地区律师公益培训以及企业家法律培训。

为了让更多的律师共享培训资源,我们与法律出版社合作,将客座教授的授课实录音频资料整理、编辑为律师高端业务培训授课实录系列丛书出版。在整理编辑过程中,我们尽量保留了客座教授讲课的风格,仅作了适当删改。需要说明的是,有些授课人供职单位已有变化,我们仍然按照授课时的供职单位署名,希望得到理解。

中国人民大学律师学院法律硕士专业律师方向研究生于雪飞、王菁、卢建府、孙东方、宋建设、彭严同学为授课实录系列丛书中的《律师事务所管理实务》、《刑事辩护律师实务》、《企业法律风险与防范律师实务》、《房地产问题律师实务》做了大量的文字整理工作,非常辛苦,深表谢意。

法律出版社为了本系列丛书的出版做了大量本不该由他们承担的事务性工作。在此,特别表示衷心的感谢!若没有他们的鼎力帮助与支持,本丛书将难以如期顺利出版。

如果授课实录系列丛书存在什么瑕疵,责任应由我们承担。热诚希望读者提出宝贵的意见或建议,以便今后我们做得更好。

中国人民大学律师学院
2013年12月

目 录

第一讲 新一轮土地利用规划修编与管理	
国土资源部规划司规划处处长 孙雪东	1
第二讲 土地权属确权制度与土地登记	
国土资源部地籍管理司权属处处长 孙建宏	22
第三讲 国有建设用地出让、转让纠纷案件及法律实务	
北京市高级人民法院民一庭副庭长 单国军	51
第四讲 国有土地使用权纠纷司法解释	
上海建纬律师事务所创始主任 朱树英	71
第五讲 土地储备与一级开发	
河北新业律师事务所主任 张霄云	80
律所业务发展研讨会	
河北新业律师事务所主任 张霄云	
北京市天同律师事务所主任 蒋 勇	104
第六讲 房地产成片开发	
中伦律师事务所合伙人 朱茂元	120

第七讲 土地、房地产收购及外商投资境内土地与房地产项目法律实务	
北京中洲律师事务所副主任 周 胜	142
第八讲 房地产联合开发合同的拟定	
四川杰成律师事务所主任 蒲 杰	170
第九讲 土地一级开发及土地使用权招投标若干问题	
北京大成律师事务所高级合伙人 袁华之	191
第十讲 土地执法监察制度与土地违法行为的法律责任	
国土资源部执法监察局查处一处副处长 李江涛	206
第十一讲 集体土地难点问题研究与实务	
北京振邦律师事务所副主任 孙事龙	230
第十二讲 建设用地供应政策与法律实务	
国土资源部土地利用司市场处处长 王 微	242
第十三讲 建设用地审批与土地征收制度	
国土资源部耕地保护司征地管理处处长 程 玲	260

第一讲 新一轮土地利用规划修编与管理

国土资源部规划司规划处处长 孙雪东

今天主要介绍的是土地管理即土地规划的基本道理。我将分五个部分对此进行介绍:第一部分为背景,主要介绍土地管理的基础。第二部分是对土地规划的概述,即什么是规划、土地规划是干什么用的,以及在整个国家规划体系中它起到一个什么样的作用。第三部分是土地规划的理念,即我们为什么要规划。在人口地少的中国国情下,我们到底应该有什么样的生产方式和生活方式,为什么不能住别墅、不能住大房子,中国为什么不能搞高尔夫球场等。当我们理解了我们的国情和规划的理念后,这些问题都会迎刃而解。第四部分简要地介绍现在规划编制的基本制度设计。第五部分从规划的实施管理、计划的管理、建设用地的审批、规划的修改等方面做一些介绍。

一、背景

(一)国土资源部的简介

国土资源部是1998年组建,2006年之后陆续形成了一部三局一机构的结构。一部就是国土资源部有360个编制,在国务院组成部门中属于中等偏上的一个部门;三局是海洋局、测绘局和地质调查局,是三个部署的事业单位;一机构就是国家土地督察机构,该机构在全国派驻了九个督察局,主要负责监督地方政府在土地管理方面政

策的落实,也有360个编制。国土资源部的职能是对土地资源、矿产资源、海洋资源等自然资源进行调查、规划、管理、保护与利用。最开始是调查,我国有960万平方公里、160多种矿产资源,所以规划在这里起到基础和龙头的作用。2004年以来,国土资源部几乎每年都有重大的决定。比如,2004年土地市场治理整顿即清理开发区,2005年是规范矿产资源秩序,以及到2010年为止,每年国土资源部都有工作的重点。

(二) 中国土地基本制度

1. 从所有制上来讲,我国是公有制,公有制的实现形式就是国家所有和集体所有。现如今,国有的土地占54%,集体所有的土地占46%。无论在北美、英国还是其他国家也是这样,联邦所有或国家所有的土地占80%以上。也就是说大量的土地资源作为一种公共资源还是掌握在公权手里。

2. 土地使用制度。我国的土地使用制度是指除了集体经济组织兴办、乡镇企业之外,任何建设都要使用国有土地。国有土地的使用方式有两类:一类是划拨;另一类是有偿使用。现在总的价值取向以及修改中的《土地管理法》都表现为逐步缩小划拨用地的范围、扩大有偿使用的范围。基础设施、特殊用地、军事用地以及政府机关的用地可以天然地享用划拨的权利,但现在这个理念也不断地被突破。高速公路很多都进行了收费、合资,以及股权的转让。虽然它也是为了公共目的,但除了公共利益外,还存在一部分的私利。

国外有一些国家是采取列举法,就是到底什么是公共利益和公共目的。但这种方法非常难,经过100年也很难做到。在英国等判例法的国家,采取的是法院判决,以个案来进行。你说是为了公共利益,如果法院判决结果与你一致,你就可以进行划拨。但在中国这种方式是很难操作的,快速的城镇化、工业化使我们等不起、来不及,也很难去进行界定。即使是我们就同一件事情进行表决都会有各种各样的意见,这是由我们国家发展的阶段、国民的素质以及法律的素养等造成的,所以判例法国家的方法在我国还有一个逐步推广的过程。这些都体现了我们将扩大有偿使用的范围。

对于取得土地使用权我们接触更多的是出让,包括招标、拍卖、挂牌出让这三种方式,以及租赁的形式,这些年租赁的少了,还有一个叫作价出资入股。对于上市公司IPO时,特别是国有企业作价出资入股最多,但是这些年越来越少了。因为100多家主要的国有公司已经上市,它的土地也已经出资,所以我们将面对的是一些省以下的企业。集体所有的土地、农地实行承包经营制度。最近土地使用制度的变化就是林权制度改革,赋予农民30~70年类似于耕地的权利。这是把“双刃剑”,如果我们把林地都给固化过来,将来我们发展的空间就会更小,你想

占用林地也很难了。现在占用耕地都很难,占用林地势必也变得更加艰难。

3. 土地用途管制制度。简单地讲就是国家通过土地利用规划把我国的 960 万平方公里划分为三类:农用地、建设用地和未用地。农用地包括耕地、园地、林地、草地等,就是一切适合于农业生产或者跟我们粮食产量或与我们生活有关的,具有农业用途的土地。建设用地包括基础设施、城市、农村建设等。未用地主要是一些戈壁滩和未利用的水面等。所有的土地只划分为这三类,所以用途管制的核心就是控制农用地和未用地转为建设用地,以及控制建设用地的总量并对耕地实行特殊的保护。这是 1999 年修改的《土地管理法》中最重要的一个制度建设,也是借鉴西方 100 多年来成功的一个制度。这个制度对我国的土地管理是非常重要的。

一切土地管理的制度设计,包括我们所接触到的都是围绕用途管制制度来进行的,这是出发点和落脚点。土地利用规划规定的这三类用地是土地用途管制制度的基础和依据,它确定了每一块土地的用途。就像规划规定 20 年后,这块土地是农用地,我们就要通过复垦将它变成一块城市的绿地。这就是用途管制。

4. 土地管理的几项制度。

(1)土地管理的基本法律框架。有三个层面:从上位法来讲我们主要遵循《宪法》和《物权法》,《宪法》每隔几年就进行一些修正,《物权法》是刚出台的;管理层面就是《土地管理法》,这是城乡全部土地覆盖的;再有一个就是《城市房地产管理法》,就是规范城市房地产开发的。相关的法律还有《森林法》、《草原法》等,甚至包括《刑法》。我们国家的土地管理制度是最严的,严就严在《刑法》里面有这样的规定。一个当事人如果涉嫌非法批地、非法占地,占用耕地或者基本农田超过 10 亩的就可以判刑。

(2)城乡土地统一管理的制度,城乡一起来管有利于促进城乡统筹。

(3)五级管理。我国是五级政府,土地管理制度是省以下垂直管理。这是 2005 年之后为了加强省以下的土地管理进行的规定。

(4)实行土地执法监察和督察制度。对于违反规划、规划未批先用的违法行为有制止查处的权利。很多大城市,像上海有 20 多辆执法巡查车, GPS 定位,用于发现违法行为并及时制止。我们知道农民盖房子,三天就盖起来,如果盖起来后再去制止,农民一辈子的积蓄就没了。所以刚发现就给予制止也有利于减少社会财富的损失。

(5)土地调查制度即对土地进行动态检测。现在进行调查和检测的工具很先进,不仅有野外的调查,还有卫星的调查。从 2008 年开始到 2009 年,国家花了 130 亿元完成了第二次的全国土地调查,摸清了全国土地的基本情况。每年再花 10 亿元在三大地类之间对全国的土地情况进行变更,甚至发现它更细的变化,及

时纳入到数据库里。因为有了二次调查、每年的变更调查,以及编制的规划,我们可以很清楚地了解每一块土地的现状和用途。正因如此,我国真正实现了“一张图来管地”,对土地管理的监管应该是最“到位”的国家。在实践中,采用卫星拍图的动态检测方法给我们解决了很多原本复杂的问题。在土地调查中起到了很大的作用。

(6)土地登记。从全国来讲土地登记包括所有权登记和使用权登记,其中包括宅基地。但是现在登记的情况不理想,30%以上的农村集体建设用地没有登记,20%~30%的农村集体土地所有权没有登记。我国将土地权利分为所有权和使用权两类是因为在确权上比较难,这是历史上形成的。由于各种各样的原因,发证并没有完成。国土资源部本来是想用三年左右把它全部发完,但现在看来难度很大,它背后是确权难,确权难的背后是大家利益协调,所以完成这个任务还需要一个相当长的过程。

(三)土地基本政策

通过土地利用总体规划,我们简称土地规划,将所有的土地分为农用地、建设用地和未利用地。根据总的价值取向,我们严格控制建设用地的总量,每年只允许新增建设用地600万~800万亩,这是通过国家计划性指标控制的。在严格控制建设用地总量的基础上,如果不够则节约用地。这个价值理念就解释了为什么我们不能人人住别墅。后面也说明了为什么要这样控制。

1. 农用地和未利用地向建设用地的转化

对于农用地我们是严格保护的,特别是严格保护耕地和基本农田。通过加大投入促进集中连片建设,这些年对农业的投入始终在增长。从农用地和未利用地转为建设用地的600万~800万亩必须通过严格的审批,对农民进行补偿。这也是法律问题出现比较多的过程,就是在审批过程中和在补偿过程中。在征收的过程中,鼓励建设用地复垦为农用地,包括城市废弃的建设用地复垦为农用地,对其进行土地整治。三旧改造,比如,广东进行的旧厂房、旧村庄、旧城镇。复垦为农用地之后可以相应的用节约的指标占一部分新的耕地,使新的农用地用于建设。例如,一个地方复垦变成农用地或者绿地,就可以在其他的农田上转化一块土地为建设用地。鼓励这样的行为,并且通过这样的过程使我们土地利用的效率更高,土地利用的结构更加合理,城市的景观得到改善。

在生态环境得到保护的前提下,可以鼓励未利用地进行建设;同样在生态优先的情况下,鼓励未利用地进行开发变成农用地。我们国家的未利用地主要集中在西部、东部地区,主要是受水土条件的影响,没有水光热配合也不好。所以将其开发为农用地,特别是耕地的潜力是很小的。全国来讲我们18亿亩耕地中,大概

只有 8000 万亩到 1 亿亩适合开发为农用地,所以我们国家的总形势是国土很大,但是适于农用地和我们生存的空间很小。就像胡锦涛所说,我们适于生存的空间不足全国的 1/3,我们的人口却是 13.39 亿。

农用地转为建设用地是最重要的一個过程。国家实行占补平衡制度,建设占用了 1 亩耕地,就要补充同等数量和质量的耕地,而且要先补后占。全国有 16 亿亩基本农田,占国土面积的 12% ~ 13%,所以很多建设不可避免的会碰到,最严格的是,占用 1 亩都要国务院审批。除此之外也发生了很多情况,地方政府包括省级政府无权批准擅自把基本农田调整为一般耕地进行用地的审批。因此很多律师和农民对此有意见,《土地管理法实施条例》是国务院发的文件,国务院的文件在法律上效力也是很大的,因为地方的发展是千变万化的,但是在基本农田保护上国家是非常严格的。因此对这类事情的争议是非常多的。

建设用地制度在这些年来已经陆续完善了,形成了一系列比较好的制度设计,比如招拍挂(招标、拍卖、挂牌)的制度,工业用地的最低价标准。工业用地也要招拍挂,前些年工业用地不招拍挂,很多人拿了地建厂房,过两年申请改变用途,然后增加容积率,从工业用地转为住宅或者商业。只需要补交一点出让金,而补交出让金是一个“技术”工作,补交多少其空间非常大。十几年来,房地产开发领域诞生了很多富豪,我认为主要是因为国家快速的经济發展,也不排除制度设计之后让他们钻了空子,让国家发展的增值收益更多地倾向房地产领域。

通过这些年的建设用地出让的制度设计,这个空间已经不断地被挤压变小了。协议出让的价格根据领导一句话一个亿可能变成 3000 万元,而现在采用招拍挂,可以设定一些条件。比如在挂牌时,当我们感觉到挂牌的条件指向性很强,似乎就是瞄着某一家公司时,大家可以举报。当举报的多了,这样的事情会越来越少。特别是保障房建设,包括在土地一级开发上,一级开发的成本怎么确定?有的开发商就跟地方政府“勾结”在一起,加大了一级开发的成本,虽然招拍挂的价格是市场化了,但是一级开发的成本还是很大,所以很多律师参与到不同环节,代表不同方面的利益。但是应该说是逐渐向好的方向发展。

2. 建设用地的审批

建设用地的审批有两类:一类叫农用地转用审批即农用地或者是未利用地转为建设用地,每年大概涉及 600 万 ~ 800 万亩的一个审批。只有国务院和省级政府有权对此进行审批,是按照耕地 1000 亩中基本农田是 500 亩的额度进行的。第二类审批是土地征收审批。它主要是土地权属关系的变化,就是将集体土地变为国有土地的过程。在征收审批时,是集体土地并且是集体建设用地,便不需要进行农转用的审批;如果既是农用地,又是集体土地时则需要同时进行这两种审

批。所以在通常情况下这两种审批是一并办理的。征收和征用的区别。原来我们法律都叫征用,后来《宪法》修订之后和《物权法》修改之后,将其区分为征收和征用。征收就是原来的征用,即国家为了需要将集体土地转为国有土地;征用主要就是国家为了公共需要,就相当于我们在紧急情况下临时征用他人的汽车或者财产,用完之后再还。征用的行为只有在比较特殊的情况下才会可能发生,比如,战时、地震或者是重大灾害面前。这个主要是为了和国际接轨,而现在我们用的更多是征收。

3. 国土资源的规划体系。目前,政府非常重视规划,全国层面的规划有 800 多个。我们国家是中央集权的五级政府,只要是中央政府有的规划,下面几级政府都会有但乡级不一定。正是因为这个体制,所以我以国家层面为例,全国有 800 多个规划。国土资源规划在这 800 多个规划中是一个什么样位置呢?国土资源规划分为三类,也可称为三个层面。

最高层面是国土规划,这是国家最高层次的空间规划,目前正在编制。它负责的是我国人口和生产力布局的问题,就是将来中国 13.39 亿人,是更多的生活在东南沿海,还是在西安在兰州,人口布局决定了之后生产力的布局。关于到底国家人口向哪里集聚,不同地区有不同的共识,每个地方都想发展。西部地区也要发展,但不能把西部的人口都转移到东部,要考虑到人口承载力,而且西部还缺水,而这些问题就是由国土规划来解决。当在西安论证规划时,对于西部五省我认为即使是在人们富裕之后以及均值化的公共服务提供到位之后,大多数人仍宁愿搬到上海或者是苏南的一个小镇过着平静的生活,也不愿意在新疆或兰州这样具有恶劣的自然环境的地方养老和生活,除非有西气东输以及就业岗位。从这个角度来讲,西部五省只有西安 800 毫米的降雨,所以关中平原还是比较适合人类生存的。但是全国人不可能都到东南沿海,西安要做“大”,但是兰州等其他地方可能不一定要把它做“大”。即使你现在给予它最大的政府支持,若干年后这些地方可能还会衰落下去,我们公共资源的分配,包括财政的投入和城市建设的投入,这些社会财富可能会造成一种浪费。对于这些问题大家都会有不同的想法,达成一致的共识会非常难,但这恰恰是我们国家将来发展要解决的,就是国土规划要回答的。

第二个层面是总体规划,即对单一的自然资源进行规划。土地资源就叫土地利用总体规划,矿产资源是指如果想要开矿首要条件要符合矿产资源的规划,其他的还有海洋功能区划等。这是单一资源的总体规划,由此可知土地总体规划处在国土资源规划体系的中间层面,但是它经过 20 多年的发展是最成熟的一个规划。其他单一自然资源的规划都没有土地规划现在的地位和权威,那是因为经过

了若干年的变化,以及土地管理的地位在逐渐提高。但国土规划还在编制,所以这些还在争议之中。

最后一个层次是专项规划,比如,土地整治规划、海岛保护规划等。最近很多东南沿海无人居住的海岛要拍卖,拍卖首先要符合海岛保护规划;土地整治规划就是农村以村为单位进行土地整治所要编制的规划,即哪些农村居民点能拆、哪些不能拆,农民是该上楼还是建一个独栋,这些都要通过土地整治规划来解决。这是三个规划层次,通过这些可以对土地利用总体规划的所处位置一目了然。

从土地规划方面我再给大家介绍一下国外的情况。中国的土地规划体系相比国外还处在一个追赶阶段。从国外的土地规划体系来看,有两类:第一类是以英国、欧洲为代表的自上而下。中国跟欧洲和英国差不多,中央集权国家自上而下层级控制比较明显。第二类是美国,是自下而上,这是由于美国的地方资质是比较强烈的。美国200年前建国到向西部挺进就是这样的一个过程,地方政府进行分区的规划,规定每一块土地的用处,它的规划很细,这就导致美国现在形成了一个以汽车出行为代表的低密度生产的国家。洛杉矶的中心城区很小不到1平方米,50公顷可能就有几个高楼,其他全都是独栋的别墅,这样的住房连绵三万平方公里。所以哈佛大学有一个教授总结,欧洲和北美的开发商说美国就是因为这样以地方为主的规划,导致它现在分散居住,它的能源消耗是西欧的四到五倍。美国的资源和能源的消耗是非常大的,我们国家肯定受不了,因为我们的人口比它多4倍。规划决定了美国的生产方式和生活方式,也决定了它现在不可更改。美国并不觉得这样很好,它也很后悔。特别是它必须要在全球保持强势地位,因为它要占有这些资源,要维持它现有的生产方式、生活方式,现在如果想去改变这种方式是很难的,因为规划已经在这里,已经铺开了。

二、土地规划的概述

规划是为了实现特定的目标,对复杂系统、未来的发展做的理性选择以及不断进行动态调节的过程。所以规划归根结底是个过程,而且是一个能够创造价值的过程。特别是在中国这样一个后发优势的国家,我们到底应该选择一个什么样的过程;在应对中国的城镇化、现代化去实现伟大民族复兴,我们人多地少将来应该怎样生产、生活,对此我们一定要规划好一个蓝图以及要有实现这个蓝图的手段,并引导全社会去实现这个过程,这就是规划。

土地规划用于解决中国人应当怎么样的生产和生活,如何进行城镇化、工业化的问题。土地利用总体规划,我们简称土地规划的定位。国务院对土地规划的定位虽然有800多个规划,但是真正有作用的规划土地规划算一个,因为它是多

年的实践积累起来的,而决不是国务院说它重要就重要。对此有三句话:一是说土地规划是土地管理的纲领性文件;二是说土地规划是土地管理的重要依据,包括城乡建设;三是说土地规划是落实最严格土地管理制度的基本手段。纲领性文件、重要依据、基本手段,这些我觉得都很到位,也很高。有人觉得“十二五”规划很高,但是它仅仅是定性的,也落实不下去。比如,节能减排在“十一五”时就没完成,前四年完成了14.6%,虽然第五年给河北居民都停电,但是也没有完成减排20%的目标。这是因为它不够刚性,也挡不住我们国家发展的势头。但是土地规划不同,每年只有600万~800万亩建设用地的空间,违法占用必须把它拆回来。虽然可能还是有一些会钻空子,但毕竟它是最严格的一个规划,所以它的效力和权威性还是很高的。

从国情的角度出发,我们国家有800多个规划,涉及用地的虽然没统计过,但可能不在少数。有必要对这些规划进行统筹。比如,科技教育文化的规划要用地,村村通工程要用地,到农村还要建一个卫星天线接收站等。移动通信想选一个基站,因为有辐射对于这样的规划无论城镇还是农村都不受欢迎,都要通过土地利用总体规划进行统筹来落实。所有的规划加在一起,用地的规模是巨大的,同时也是互相矛盾的。比如,在垃圾场旁边建住宅,或者在住宅旁边建一个污水处理厂等,它只是从自己的角度出发各管各的,土地规划要对这些规模和布局进行统筹的安排,还有时序,就是今年建还是五年之后建等。土地规划就是通过统筹安排,对各类各行业各地区的有限土地资源作出一个最优的安排。所以我说规划是一种过程、是一种选择,通过这样的选择,作出一个大家都能接受、认可的,相对最适于我们未来的科学安排。

土地规划的地位很高,城市有城市的规划,简单地这两个规划在房地产开发中都要符合,但是土地规划是国土权覆盖的,城市总体规划就是城市这一块。比如,西安城市规划就只针对490平方公里,但是西安面积有一万多平方公里;土地总体利用规划是对这1万多平方公里都进行规划,同时还确定西安市的城市规划,即近490平方公里的规模和布局中,规模是由土地规划确定的,布局也是跟城市规划部门一起商量来确定的,在此范围内,由城市规划再进一步的作出安排。这是两个规划的关系,所以二者缺一不可,特别是城市规划中的这490平方公里,可能现状只有300多平方公里是建设用地,剩余100多平方公里要在符合土地规划的情况下,通过土地的征收、转用、审批变为建设用地之后,才能用于房地产开发。这也是两个规划在房地产开发里面的一个基本的关系。

在村庄和集镇中也是这样,《土地管理法》第22条规定村庄和集镇的规划都不能突破土地规划确定的城市和村庄的用地规模,即土地规划是其他的包括城市